



XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 957 de 2022

Carpeta Nº 689 de 2020 — Comisión de Derechos Humanos

VIOLENCIA Y ACOSO ENTRE NIÑOS Y ADOLESCENTES

Normas para su prevención y erradicación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de julio de 2022

(Sin corregir)

Preside:	Señor Representante Carlos Testa.
Miembros:	Señoras Representantes María Fajardo Rieiro y Verónica Mato y señor Representante Oscar Amigo Díaz.
Invitados:	Señores investigadores Santiago Brum y Juan Carlos Noya.
Prosecretaria:	Señora Lourdes E. Zícari.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Carlos Testa).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene mucho gusto en recibir a los investigadores Santiago Brum y Juan Carlos Noya para exponer sobre violencia y acoso entre niños y adolescentes.

(Se proyecta presentación en PowerPoint)

SEÑOR BRUM (Santiago).- Hace poco tiempo publicamos este informe que hicimos con Unicef sobre la situación del acoso escolar en el Uruguay; es una metainvestigación sobre las distintas investigaciones que existen en el país sobre la temática, desde los años noventa hasta el año 2020, inclusive. Nuestra idea es presentarles las características del informe y sus principales hallazgos.

De esa investigación surgen distintos hallazgos tanto a nivel de lo normativo como de lo que se ha hecho en el campo de las políticas públicas y de las políticas educativas, y también de cómo se han instrumentado algunos protocolos o mapas de ruta sobre el tema acoso escolar. También está vinculado con un esfuerzo de comparar en qué lugar estamos ubicados en Uruguay con relación a algunos indicadores. Pensemos que el acoso escolar es la principal forma en que se manifiesta la violencia entre pares en los sistemas educativos en el mundo. Uruguay no es una excepción en eso: el conflicto forma parte de las sociedades democráticas. Una de las características que diferencia a los sistemas democráticos de otros sistemas políticos en el mundo es la capacidad, a veces acertada o no, de resolver conflictos. Eso nos pasa en los centros educativos. Nosotros, además de trabajar en investigación en este tema hace mucho tiempo, somos docentes; hemos trabajado en roles de toma de decisiones a nivel educativo -Juan Carlos principalmente en el ámbito privado-, somos docentes de enseñanza pública y privada, y ambos fuimos adscriptos. Entonces, además de investigar el tema hace muchos años -desde 2010-, tenemos la experiencia de hacerlo desde los distintos roles y conociendo los problemas que hemos encontrado.

La idea es presentarles el informe y los principales hallazgos, y plantearles algunos problemas que hay con la construcción de indicadores sobre este tema que se ha mediatizado mucho: cuando surgen casos que son complejos tienen muchísima difusión, cobran estado público, hay interés de los actores sociales y políticos, y después la temática baja. Ello ha generado momentos en los cuales hubo interés de construir política pública asociada a estos temas. Veremos los hallazgos de la investigación y dónde está parado Uruguay. También estuvimos analizando el proyecto de ley en discusión y queremos compartirles algunas reflexiones al respecto.

No vamos a profundizar en el informe -que les haremos llegar-, pero vamos a señalar los principales contenidos sin entrar en cada uno de los capítulos.

El informe inicia con una conceptualización de los marcos teóricos y de los distintos modelos explicativos de los temas de convivencia, del conflicto de la violencia escolar. Aquí hay una concepción inicial que es el paraguas macro de esta discusión: los vínculos en las instituciones educativas y la perspectiva desde la convivencia y después qué pasa cuando surgen los conflictos, estos se reiteran en el tiempo, se reproducen los actores y no son solamente conflictos sino situaciones de violencia y de vulneración de derechos. El *bullying* o el acoso escolar es una expresión de eso, que se da especialmente en los últimos años de la etapa escolar y en los primeros de enseñanza media, hasta tercero de liceo.

Después, el informe habla de las situaciones de convivencia y de conflicto escolar y de los posicionamientos predominantes en Uruguay, que, esencialmente, han sido dos. Luego refiere a situaciones de violencia en las aulas de escuela y las formas en que se

expresa. Ahí hay toda una conceptualización de la violencia y los principales marcos teóricos en Uruguay y a nivel de la región. A continuación, hay un capítulo de conceptualización del acoso escolar -*bullying*- y su génesis; desde los orígenes de esta temática, los países escandinavos fueron los primeros que estudiaron estos casos hasta lo que se ha hecho en América Latina y en Uruguay. También hay una construcción de las tipografías sobre las situaciones de acoso. Algo que a ustedes les puede resultar interesante para tener referencia es el recorrido normativo en Uruguay, los protocolos vigentes y cuáles son los distintos planes para la acción que se ha desarrollado más a nivel de política pública.

Después viene el grueso de la investigación, que es un análisis de las distintas investigaciones que se han realizado en el Uruguay desde el año 2004 hasta el año 2020, estudios tanto a nivel nacional como internacionales y sus hallazgos.

Como pueden ver en la imagen, con relación a los enfoques explicativos, el tema acoso escolar se empezó a estudiar en el Cono Sur a partir de los años 2002 y 2003. Hubo un congreso en Chile, en 2003, en el que participaron cuatro países, en el que por primera vez se mencionó el concepto de acoso escolar, *bullying*. En el tema de la convivencia está el informe Delors, de los años noventa, que por primera vez empieza a tratar estos asuntos. A partir de los años noventa, la convivencia, cómo los estudiantes en ese vínculo de aprendizaje y de desarrollo afectan y son afectados, construyen con relación a sus conocimientos y cómo colaboran en los climas escolares, empieza a ser objeto de la política pública.

Con los temas convivenciales empiezan a aflorar como interés de la discusión pública y luego de la política pública los temas de conflicto escolar y cómo se manifiesta el conflicto y la violencia cuando el conflicto circunscribe violencias en los sistemas educativos. Eso se da del año 2003 en adelante.

Los principales estudios en Uruguay sobre el tema violencia provienen de los que realizaron Nidia Viscardi y otros autores como Kaplun o Cantieri. También el Ineed (Instituto Nacional de Evaluación Educativa), desde 2017, empieza a estudiar, en los informes de la publicación Aristas (Evaluación Nacional de Logros Educativos) -que ustedes deben conocer-, dentro de las políticas educativas, tanto en Primaria como en Secundaria, qué sucede con las distintas investigaciones sobre el acoso escolar en Uruguay. De los principales estudios surge que Uruguay no es excepción con relación a los posicionamientos teóricos de la región. Hay dos grandes posicionamientos teóricos. Para el primero la violencia es una interrupción de la convivencia y, por tanto, hay que trabajar primero en el campo de la prevención y, a su vez, desarrollar estrategias que permitan tener capacidad de actuación cuando las situaciones de violencia surgen; pero siempre poniendo el énfasis en el campo preventivo, en el fortalecimiento de los vínculos, en las estrategias de promoción de derechos. Después de esa concepción existe una asociación complementaria vinculada a que muchos de estos datos se asocian a las áreas duras del sistema, por ejemplo, el rendimiento en matemáticas, en el área de lenguas y lo que pasa con las pruebas internacionales. Especialmente en este siglo, se empezaron a cruzar variables con respecto a qué pasaba con aquellos estudiantes que tenían dificultades en los vínculos, que eran víctimas o agresores. Existe acuerdo en muchas investigaciones en cuanto a que eso incide en los resultados educativos. El último informe de Pisa señala que los estudiantes, niños, niñas y adolescentes que son víctimas de acoso sostenido en el tiempo tienen afectación, por ejemplo, en el área del lenguaje. También las pruebas Terce (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo) han demostrado que tienen afectación en el área de las matemáticas. Entonces, hay una relación entre los resultados de los núcleos duros del sistema y los aspectos convivenciales. Eso es algo nuevo en las investigaciones de los últimos años, lo cual

genera un desafío porque, lógicamente, hay un interés de posicionamiento de los sistemas educativos en los *rankings* internacionales, y esto afecta los números de los principales núcleos de medición. Es más, hoy está la discusión la incorporación de los aspectos convivenciales en la currícula, en el trabajo de las habilidades. Eso forma parte de este proceso de elaboración que se ha hecho a nivel de la política pública en los últimos años. El trabajo en el aspecto de los vínculos viene de los años noventa, pero se profundizó en los últimos diecisiete años.

Entonces, por una parte está este enfoque que pone el énfasis en los aspectos convivenciales y de los vínculos y en la prevención, y por otro lado hay otro gran enfoque teórico se para más en las situaciones de violencia. Desde allí, a ese paradigma o concepción desde la violencia escolar se lo ha caracterizado como de defensa social. Ese es un término que utilizan Viscardi y algunos teóricos en Uruguay. Quienes se paran desde el paradigma de la violencia escolar por lo general desarrollan una serie de estrategias con énfasis principalmente en situaciones de patologización del conflicto. ¿Qué significa esto? Que por lo general los agresores tienden a tener determinados aspectos de carácter cognitivo con ciertas prevalencias en lo psicológico, con psicopatologías, y como tales hay que tratarlas. Muchas veces, una versión más extrema del paradigma de la defensa social que se para más en el campo de la violencia escolar sugiere estrategias más de carácter judicial.

Estos son los dos grandes posicionamientos teóricos en sus versiones más extremas. Si analizan y profundizan en las distintas investigaciones en Uruguay existen las visiones más extremas: quienes creen que el análisis de la violencia no tiene que dar lugar a una judicialización de estos temas, quienes están parados en el plano más puro del campo teórico de la convivencia y, por otra parte, quienes creen que ante estos temas hay que judicializar, aunque eso va en contra de algunas convenciones y acuerdos que ha suscrito Uruguay a nivel internacional, por ejemplo, la Convención sobre Derechos del Niño y otros compromisos internacionales.

Como investigadores que hace muchos años venimos trabajando en la temática -también desde el relevamiento de la bibliografía a nivel país y los posicionamientos de estos temas-, creemos que en la búsqueda de las soluciones sí hay que pararse en la promoción y prevención -es muy importante el enfoque desde la convivencia-, pero también tenemos que tener capacidades operativas en cuanto a cómo actúan los actores escolares me refiero a los estudiantes, los docentes de docencia directa e indirecta y las autoridades educativas cuando estas situaciones se transforman en violencias. Hay un camino del medio que implica incorporar estos dos enfoques. Ese es un desafío de la política pública en Uruguay porque son enfoques que no han dialogado mucho, especialmente, por el lugar del cual provienen. Los estudios que ponen más énfasis en los procesos patológicos asociados a las violencias y que terminan muchas veces en derivaciones de sugerencias vinculadas a la judicialización de estos conflictos se paran más desde el campo de la psicología; los que se paran más en el campo de la convivencia vienen de ámbitos asociados a lo pedagógico, al conocimiento generado en lo pedagógico. Hay esfuerzos, como el del Ineed, de integrar estos dos enfoques. Entonces, si nos preguntan qué investigaciones recomendamos como soporte teórico, decimos que los últimos que ha hecho el Ineed, ya que son bastante integradores de ambas visiones.

No quiero profundizar porque esto es bastante complejo hacia adentro, pero estos dos posicionamientos condicionan en cierta manera los caminos para la acción, tanto a nivel normativo como legislativo. Si pensamos en lo que está sucediendo en América Latina y en el Cono Sur, notamos que esta discusión se está dando y que Uruguay tiene una ventana de oportunidad en estos temas, tanto por el acumulado de política pública

que tiene sobre el acoso escolar y la convivencia como por estas discusiones sobre los aspectos legislativos. Si miramos a Argentina, Chile, Perú y Centroamérica, vemos que estas discusiones están muy presentes, vinculadas también a los aspectos legislativos de estos temas. Fíjense en lo que ha pasado en el campo normativo en relación a los planes de acción en esta temática. Como les decía al principio, Uruguay acompañó las tendencias internacionales en esta construcción de los aspectos convivenciales y del conflicto escolar asociado especialmente a la participación, al estudio y al desarrollo de habilidades vinculadas al ejercicio de los derechos humanos como categorías que a su vez son claves en los procesos de formación ciudadana; es decir, Uruguay acompañó lo que han sido las tendencias de política pública en la región y en el mundo. ¿Cuáles son los antecedentes normativos principales? La Constitución de la República especialmente, los artículos 40, 41 y 70 y algunos artículos específicos de la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue ratificada por la Ley N° 16.137.

El año 2003 es importante porque en Uruguay empiezan a captar interés público estos temas y nuestro país suscribe la Convención contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza de la Unesco y empieza a asumir otro tipo de responsabilidades de política pública con el tema. La discriminación también es una de las formas en que se manifiesta el acoso.

En el año 2004 se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En el año 2005 tenemos el Estatuto del Estudiante que está vigente para la enseñanza media.

En el año 2007 se crea el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia Contra la Violencia. En el marco del Sipiav (Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia) se hizo un esfuerzo, porque el trabajo sobre las violencias contra los niños, las niñas y los adolescentes era bastante fragmentado en el Uruguay. El Sipiav permitió generar políticas para que al menos pudiera haber una convergencia de los distintos trabajos sobre las violencias asociadas a la infancia. Ese año, la estimulación de la creación del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia favorece que desde la órbita del Sipiav existan documentos, planes de acción y una centralización de la información. Por lo menos hubo un esfuerzo. Estas cosas no decantaron en una política clara de acceso a la información, pero sí hubo un esfuerzo de política pública para generar caminos comunes de las distintas experiencias del trabajo en las violencias que sufren los niños, las niñas y los adolescentes.

La Ley General de Educación, de 2008, es otro de los hitos en este proceso.

Entre los años 2006 y 2013 se empiezan a trabajar las políticas educativas de convivencia en el sistema educativo uruguayo, especialmente en la órbita de la ANEP; a su vez, esta comienza a desarrollar algunas acciones en conjunto con organismos internacionales como Unesco y Unicef. Así se generan dos mapas de ruta que son documentos importantes. El último es un mapa de ruta de Primaria para actuar ante situaciones de violencia o abuso sexual en el caso de niños, niñas y adolescentes. El primer mapa de ruta fue en el ámbito escolar y tiene una reversión de fines del año pasado que se aplica a todas las violencias, no específicamente a las situaciones de acoso; aquí entran las distintas violencias que sufre esta población.

En 2008, se firma un acuerdo importante, de fortalecimiento de las políticas educativas asociadas especialmente a los temas de convivencia. Lo firmó el gobierno uruguayo y el Sistema de las Naciones Unidas, y a partir de ahí se empieza a elaborar

una serie de políticas públicas vinculadas a estos temas, de trabajo en los centros educativos, tanto en Primaria como en Secundaria.

En 2010, se publica el protocolo para enseñanza media sobre las situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Por lo general, el factor familiar es muy importante en estos casos. Cuando hay violencia en la primera infancia, si hay cercanía y presencia de los padres, ella actúa como factor de protección y los niños son menos vulnerables tanto a ser víctimas como agresores en situaciones de violencia con sus pares. Sin embargo, cuando pasa lo contrario, cuando hay situaciones de violencia en el núcleo familiar, eso genera una situación de vulnerabilidad y de reproducción de la violencia en el vínculo que tiene ese estudiante con sus pares, tanto siendo agresor como víctima. Eso es lo que la estadística dice, después habrá matices y casos particulares.

Entre 2010 y 2014, se desarrolla el Proyecto Central Promoción de Convivencia Saludable, que derivó de los acuerdos y que impulsó el Codicén. A partir de entonces se desarrolla una serie de políticas públicas orientadas más por el paradigma de la convivencia, dirigidas a la promoción y a la prevención.

En 2012 y 2013, haciendo un *raconto* de las principales noticias sobre los temas de acoso y violencia escolar en Uruguay, se ve que el tema tuvo eclosión en la opinión pública. Hubo una cantidad de noticias vinculadas a casos en el país que inmediatamente cobraron estado público con la participación de los medios periodísticos y se generó un interés de discusión, a nivel legislativo en el Parlamento, y entre las autoridades educativas.

El año 2013 fue el punto de inflexión en cuanto a interés en la agenda pública y coincide con la ley que está vigente sobre acoso escolar. Fue entonces cuando se aprobó y promulgó la Ley N° 19.098, que es muy sintética en su formulación y mandata a la ANEP la confección de un protocolo de prevención, detección e intervención ante las distintas formas de maltrato físico, psicológico y social en los centros educativos. A su vez, mandata a generar capacidades de actuación ante las situaciones de violencia escolar que son expresión del acoso. La ANEP tenía la responsabilidad de elaborar un protocolo de actuación cuando estas situaciones de violencia suceden en los centros educativos. Hasta hoy ese protocolo no se ha concretado. Sí hubo un intento, en el año 2017: el Mapa de Ruta de Promoción de la Convivencia para Instituciones de Educación Media, que tiene un énfasis bien fuerte en las acciones de promoción y de prevención con el eje del respeto de los derechos humanos y el incentivo de la cultura cívica entre los estudiantes. También traza algunas orientaciones de cómo tienen que actuar los actores.

Si me preguntan cuáles son los antecedentes con respecto al protocolo, diría que el principal es el del año 2017, el Mapa de Ruta, que a su vez es una respuesta de política pública a lo que establecía la ley de 2013. Alguna de las novedades de ese Mapa de Ruta es que empieza a incorporar las respuestas a las situaciones de violencia a través de internet. Como ustedes saben, los uruguayos estamos expuestos seis horas, en promedio, a los *smartphones*, y hay un reconocimiento de que buena parte de la población tiene dependencia del celular; internet, básicamente, es una plataforma de conversación a través de las redes sociales. Los conflictos que se producen en los centros educativos se han trasladado a lo digital. En el caso del acoso escolar *bullying* se ha trasladado lo que a partir de 2003 a 2005 se conoce como ciberacoso o *ciberbullying* y existen, aunque no hay confirmaciones de investigaciones serias, de que la situación de la pandemia, de 2020 en adelante, acentuó las situaciones de violencia que se producen a través de las redes sociales y los medios de intercambio digital.

Una innovación que tenía ese Mapa de Ruta de 2017 es la previsión de qué hacer en el caso de las situaciones de agresión o violencia a través del campo digital. Lo que

sugiere a pie de página es que cuando hay situación de vulneración de derechos en el campo digital da una serie de orientaciones una de las vías es la denuncia ante delitos informáticos. Ahí abre la puerta a lo judicial en las situaciones de agresión digital, que tienen otra complejidad y otro grado de gravedad porque se producen fuera de los centros educativos, a veces participan adultos, hay procesos de cambio de identidad y, muchas veces, la agresión se sostiene en el tiempo. La agresión pudo ser en 2020, pero la huella digital permanece, se amplifica y se resignifica. Si hay algo que tiene la transformación de internet es que los usuarios pasamos de ser receptores de la información y la transformamos, la resignificamos y producimos otro contenido que compartimos. En las situaciones de violencia a través de internet también pasa eso. Entonces, se revictimiza a las víctimas, se amplifica la situación de violencia y la sensación de vulnerabilidad es mucho mayor porque es muy difícil identificar a quienes realizan la agresión. El Mapa de Ruta de 2017 planteaba para el caso que se dan esas situaciones y que tienen determinada entidad una de las vías posible. Sin embargo, el grueso del enfoque del Mapa de Ruta está puesto en el área de la promoción y prevención, como el título indica.

En el año 2017, por primera vez -y esto lo retoma esta Administración con la discusión que hay ahora a nivel curricular-, se intenta incorporar los aspectos convivenciales a la discusión de la currícula nacional. Eso lo pueden encontrar en el Marco Curricular de Referencia Nacional de 2017 de la ANEP.

En 2018, tenemos una guía del INAU interesante, con una perspectiva construida, justamente, desde la institucionalidad del organismo; es la Guía de Respuesta ante Situaciones de Violencia, en niñas, niños y adolescentes. Esencialmente, es una guía a la cual recurrir; me pasa determinado tipo de violencia: ¿cuáles son los recursos que hay en el Estado para vehiculizar lo que está sucediendo? Es genérica, pero es un instrumento disponible.

En 2019, especialmente pensando en el primer nivel de atención en salud, entre las distintas acciones que venía desarrollando el Ministerio de Salud Pública, se crea el Protocolo para el Abordaje de Situaciones de Maltrato en Niños, Niñas y Adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud. Ese Protocolo incorpora los indicadores psicológicos y físicos que pueden indicar que estoy ante una situación de violencia en el caso de los niños, las niñas y los adolescentes, y cómo lo puedo llevarla cuando corresponde al primer nivel de atención del Sistema Nacional Integrado de Salud. Ese es un protocolo orientado principalmente a los actores del Sistema Nacional Integrado de Salud.

Para que tengan una idea de cómo esta temática se ha trabajado a nivel de política pública en el Uruguay, viene de muchos años, de los noventa. Hubo un interés de la política pública a partir de la década pasada especialmente, y a su vez, mucha veces producto del posicionamiento teórico los distintos estudios y las estrategias de política no han dialogado entre sí. Ese fue un poco el esfuerzo que se intentó hacer desde Unicef en el trabajo de estos temas, de cómo Uruguay tiene -a diferencia de otros países en América Latina- todo un acumulado de política pública sobre este tema que, muchas veces, cuando el acoso escolar o *bullying* toma estado público, se queda en la periferia y no se consideran estos otros elementos de cómo distintos actores del ámbito académico, del ámbito de toma de decisiones de política pública lo han trabajado.

En síntesis: la construcción normativa se inicia especialmente en los años noventa hasta el año 2008. Se da en conjunto con ese proceso de construcción normativa un proceso de edificación institucional a través de distintos proyectos y, en muchos casos, también se materializó en acciones de construcción institucional, principalmente los hitos

asociados a Sipiav y el proyecto central de convivencia, de la ANEP. Ese es el principal antecedente de política educativa sobre el tema.

A su vez, la ley de 2013, que está vigente, generó las condiciones o mandató para la elaboración de los mapas de ruta y definiciones curriculares que empiezan a partir de 2014 y se concretan desde 2017 en adelante. Si nos paramos en la discusión de la política pública educativa, pensémosla más allá de los ciclos de gobierno. Se ha continuado, hasta hoy en día está latente, esa discusión sobre eso que se inició a partir del año 2017, del mapa de ruta y después la discusión de la incorporación de estos temas a nivel de la currícula.

¿Cuáles son las iniciativas institucionales a nivel nacional? Las van a encontrar en el marco de la ANEP, del INAU y del Ministerio de Salud Pública, y lógicamente las publicaciones dentro del sistema de Naciones Unidas, sobre todo, Unicef y Unesco. Luego vamos a dar datos vinculados con esto.

Ustedes me dicen si nos estamos extendiendo demasiado. Nosotros, además de que somos apasionados de la temática, estamos muy inmersos en este tema. Queremos presentarles los grandes rasgos, para después ver las cosas más operativas que les pueden servir a ustedes.

A veces, el mapa no es el territorio, y cuando tengamos más elementos del mapa podremos tomar las mejores decisiones. Esto, simplemente, es una visión en base a una investigación y el trabajo que hemos venido haciendo.

¿Cuáles son algunas reflexiones primarias? Como indica Aristas, que hizo también una revisión de la documentación nacional sobre convivencia, participación y acoso escolar, tanto la participación estudiantil parada en el eje de derechos humanos como un componente importante de los procesos de enseñanza- aprendizaje han formado parte del interés de las políticas públicas educativas en las últimas décadas, y sigue estando por lo menos muy inmerso en la discusión y las propuestas de los actores educativos. Me refiero a los distintos estamentos de toma de decisión educativa.

Comparativamente, la conceptualización de situaciones de maltrato entre pares no ha estado -es algo que surge del estudio- en el foco de la agenda educativa. Si bien los temas de convivencia y de vínculo han sido de interés de las políticas educativas, el qué pasa cuando hay situaciones de violencia entre estudiantes y cómo eso tiene relación con otras áreas de desarrollo del sistema no ha estado en el interés prioritario de la agenda educativa, especialmente las situaciones de acoso escolar.

Cabe aclarar que cuando nos referimos a la violencia entre pares en el sistema educativo, en la mayoría de los casos hablamos de situaciones de acoso escolar, y ahora vamos a ver por qué.

Si nos paramos en los distintos estudios internacionales, el promedio en Uruguay es de un 26 % de los estudiantes del sistema educativo que sufren situaciones de *bullying*; un 23 %, según PISA. Los distintos estudios van desde un 4,5 % hasta un 40 % en Uruguay, y pueden ver cómo hay mucha diferencia entre indicadores. El promedio de los países de la OCDE es un 23 %, y el peor promedio en América Latina es un 40 % y el mejor, anda en el 20 %. Entonces, sí hay una conclusión que podemos tener a partir de buena parte de la información que hay, y es que entre dos y tres estudiantes de cada diez en el sistema educativo sufren situaciones de acoso escolar entre pares o *bullying.* Además, distintos estudios que se paran en las dos concepciones teóricas coinciden en que incide en los otros resultados escolares, como les decía.

¿Cuáles son las acciones de política pública desarrolladas en todos esos años? Están focalizadas en las etapas iniciales de cuando surge una situación de violencia entre pares. Nos pasa eso en el sistema educativo, y esto como docentes y como adscriptos. Surge una situación de violencia; se atiende; se convoca a las familias; hay un interés del cuerpo docente en resolver el tema; se habla con los estudiantes -después veremos que la forma en que se habla y se escucha es muy importante en la resolución de estas situaciones-, y después, la dinámica de las clases, las fechas de reuniones, lo que pasa todos los días, hace que muchas veces no se siga qué pasó con esa situación de violencia. Y cuando se circunscriben violencias tienden a reproducirse en el tiempo y a reproducir los actores. Esto pasa para las distintas violencias. Entonces, por lo general a los estudiantes les queda la sensación de que se traslada al mundo adulto y después no pasa nada.

Si vamos objetivamente a ver qué acciones se han hecho, están muy focalizadas -esto es así en el mundo, no es un tema del Uruguay; por eso es que nuestro país tiene una oportunidad en estos temas- en las etapas iniciales del proceso de acción, cuando surgen situaciones de violencia clara, en sus distintas manifestaciones: violencia física; violencia a través de la exclusión; violencia de carácter psicológico; violencia a nivel digital, como les decía.

El desafío es establecer las condiciones de los procesos de monitoreo: cómo monitoreamos estas situaciones cuando la violencia surge.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero consultar sobre el porcentaje del 26 %. ¿Han podido monitorearlo en el tiempo? Sé que a partir de los noventa que más o menos se tiene un registro, pero ¿se puede decir que hubo algún aumento o alguna tendencia?

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- El tema de los números es un poco complejo, porque se usan instrumentos de medición diferentes; entonces, la posibilidad de comparar el fenómeno es una de las conclusiones de nuestro estudio. En tanto se usan instrumentos de medición diferentes, obviamente, nos dan distintos números: desde el 4,5 % que resultó de la primera investigación, de 2004 -estoy hablando de investigaciones todas en Uruguay-, al 26 % que dio PISA, en 2018.

Por tanto, una de las conclusiones a las que llegamos en el informe es la necesidad de tener instrumentos, pero esto pasa a nivel mundial, no es un problema de Uruguay. A nivel mundial no existe un acuerdo entre los teóricos y los investigadores en cuál es el instrumento para medir las situaciones de acoso escolar. Por ende, eso se traslada a Uruguay y tenemos números diferentes.

Nosotros estuvimos viendo el tema de PISA, que empieza a preguntar en 2015 sobre acoso escolar. Si no recuerdo mal, en 2003 empiezan a hacerse los estudios PISA; recién en 2015 incorpora el acoso escolar o la convivencia como un elemento que indudablemente influye en el rendimiento. Por lo tanto, lo pone como una variable y empieza a preguntar sobre acoso escolar. Entonces, la única comparación que tenemos es 2015- 2018. Este año se harán las pruebas PISA que se suspendieron por la pandemia; ahí vamos a tener una serie de tres pruebas PISA, que nos va a poder marcar un poco la evolución.

Entre los informes PISA de 2015 y 2018 no hay variación; es del 2 %, por tanto, no es significativa desde el punto de vista estadístico. Entonces, es complejo poder tener una evolución del fenómeno, y es una de las grandes dificultades que tenemos; por eso, una de las conclusiones es la necesidad de sistematizar las investigaciones.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Acá hay un tema que es interesante tener en cuenta.

Si nosotros salimos a la calle y preguntamos, por ejemplo: ¿existe violencia en la sociedad?, la mayoría de las personas nos van a decir que sí. Ahora bien, si les preguntamos cuándo te pasó o cuándo lo viste, el porcentaje de personas que hablen de situaciones de violencia se va a restringir mucho. Eso está asociado a la perspectiva. Muchas veces, estos temas generan alarma pública por el grado de mediatización que tienen, y cuando se presentan los estudios no se dice cómo se construyen los indicadores. Muchas veces, lo que pasa es que se construyen los índices desde la perspectiva de los testigos, que son quienes vieron estas situaciones. La tendencia de los principales estudios internacionales hoy es lo que está haciendo PISA, que es tomar la perspectiva de las víctimas. Se pregunta por distintos mecanismos a quién le sucedió. El 26 % es una construcción desde la perspectiva de las víctimas; lo que ha investigado Unesco, también. En Uruguay, en los años 2012- 2013, aplicamos un cuestionario español en treinta liceos de todo el país, con 3.200 casos significativos, y también la construcción era desde la perspectiva de las víctimas.

Esto está asociado a un factor determinante al momento de definir cuándo una situación es *bullying* o acoso escolar y cuándo no, que es el tema de la frecuencia; es decir, cuando se pregunta si te sucedió desde la perspectiva de las víctimas y cada cuanto sucede. Si hablamos con los estudiantes, los padres y a veces con autoridades educativas, actores políticos o sociales, por lo general dicen: tal situación es *bullying*. En los estudiantes también está muy arraigado que cuando una situación de burla y demás, "me están haciendo *bullying.* El tema es la pregunta que sigue: ¿cada cuánto te pasa y quiénes son los que te lo están haciendo? Justamente, es una dinámica que si bien se da en el uno a uno, es esencialmente grupal y se sostiene en la grupalidad. Entonces, el cómo participan los actores es importante y la frecuencia también.

Las pruebas PISA preguntan si te pasó. Una cosa es que te haya pasado una vez en el año; puede ser una situación de violencia aislada, como pasan a veces situaciones de conflicto que terminan siendo vulneración de derecho y situaciones de violencia, pero para que sea una situación de acoso escolar se tiene que sostener en el tiempo. A su vez, se tienen que reproducir los actores; puede haber alguna modificación, pero los lugares de víctima, agresor y quienes sostienen la dinámica se mantienen en el tiempo.

Cuando pensamos en elaborar, por ejemplo, lo que la ley de 2013 plantea, es decir, acciones orientadas a los actores que intervienen en estas temáticas, es importante darles herramientas. Cuando surgen estas situaciones de violencia, ¿cómo me paro frente a los estudiantes? ¿Cómo es el mecanismo de la escucha? ¿Cuáles son las preguntas que tengo que hacer? ¿Qué es lo que no puedo hacer? Por ejemplo, algo que hacemos mucho los docentes cuando nos dicen que hay una situación de violencia -por sentido común- es sentarlos a hablar. En una situación de violencia por lo general es asimétrica: hay una imposición el agresor sobre la víctima. Entonces, en general se tiende a revictimizar a la víctima, por lo cual cuando pasan estas situaciones hay que hablar con los actores por separado. Después sí se pueden generar estrategias.

Ahora vamos a ver cómo funciona la dinámica de acoso escolar.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Lo que se llama dinámica de acoso escolar o bullying fue realizada por el principal teórico en este tema, que es Dan Olweus, que empezó a estudiarlo en la década del setenta, desde 1972. Ha investigado y escrito mucho sobre el tema, sobre todo en Noruega y en Suecia. Los países nórdicos vienen un poco a la vanguardia en esto; es más: exportan sus sistemas de detección e intervención con respecto al acoso escolar. Lo han exportado a Estados Unidos e, incluso, a países de América Latina.

Él grafica cómo se da el bullying. Santiago habló de algunas características que son identitarias. En el proyecto de ley hay un error conceptual en la definición de bullying. Para que se dé el bullying, se tienen que dar cuatro características. Primera: tiene que haber una víctima que es agredida intencionalmente por uno o más compañeros.

La segunda es la frecuencia: se tiene que dar más de una vez, porque si es una pelea -"Me sacaste el alfajor"; "Me agarré a piñas en el recreo"-, eso es un episodio lamentable de violencia, pero no acoso escolar.

La tercera es lo que decía Santiago: la percepción de diferencia de fuerzas. La víctima se siente más débil que el agresor, que no puede salir sola, y eso es muy relevante para el diagnóstico diferencial. Por eso es que no se trata de sentarlos a una mediación: vamos a conversar de por qué le hiciste esto a fulanito. En realidad, eso es revictimizar a la víctima de bullying, porque no se siente en la misma situación o con el mismo estatus de poder o fuerza que el compañero que lo está agrediendo.

El cuarto elemento es que se da en un escenario donde hay otros testigos. No es algo que se da mano a mano y que nadie se entera, sino que se enteran el grupo de compañeros, el grupo de Whatsapp. Se da en un escenario donde hay otros partícipes que se llaman normalmente testigos, que tienen diferentes lugares y que Olweus lo grafica de la siguiente manera. Pone a la víctima en el medio, luego al agresor principal, y después a los seguidores, que son como los compinches del agresor, que participan activamente de la agresión. Luego pone a los partidarios, que son los que no participan activamente, pero se ríen y de alguna manera sostienen la situación con su actitud. Después están los espectadores falsamente neutrales; es decir, son los que miran y dicen: "Este no es problema mío; no me meto". Él dice "falsamente neutrales", porque en realidad no sabemos qué piensan. Lo que dice él es que ellos prefieren no meterse, porque piensan que si se meten, les tocará a ellos. Después están los posibles defensores: los que siendo testigos de la situación de acoso escolar, se irritan, se molestan; realmente, les gustaría poder pararlo, pero no se animan, y finalmente está el defensor.

Está muy buena la gráfica, por la forma, porque el agresor y el defensor están a la misma altura, y eso tiene que ver con el estatus dentro del grupo. El que se anima a defender a la víctima es el que puede decir: "No; pará la mano", porque dentro de la microgrupalidad se siente tan poderoso como el agresor, y se anima a parar la situación.

SEÑOR PRESIDENTE.- De forma atrevida, si se quiere, agregaría un lugar más que es para el que no se siente a nivel del agresor, pero igual intenta defender a la víctima. Yo he visto gente que hace eso.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Es el rol del posible defensor, que es el que no está al mismo nivel de respeto del resto de los compañeros, pero sin embargo colabora en generar una estructura defensiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo interpreté que era el que acompañaba, que podía ser amigo de la víctima, pero no se animaba a defenderlo porque no estaba en ese nivel. Yo he conocido casos de gente que incluso físicamente no tiene esa igualdad, sin embargo, valientemente se animan a defender.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Por ejemplo, en tercer año de liceo, la forma en que se expresa más la violencia es a través de los mecanismos de exclusión: no te invito al cumpleaños de quince; no te invito el fin de semana. Nosotros hemos trabajado con muchos estudiantes este tema y lo viven con mucha angustia. Aparte, son formas de exclusión sofisticadas, porque es muy difícil sancionar a nivel educativo sobre eso, es difícil confirmar que a tal estudiante no lo invitan a las actividades.

Pasa en los patios de recreo; todos los que tenemos experiencia como estudiantes lo sabemos. Nosotros hablamos de las rondas: cuando empiezan a conversar en un patio de recreo y hay un estudiante que intenta estar en el grupo y, sin embargo, hasta espacialmente está por fuera. Cuando pasan estas acciones, a veces, ser defensor significa que cuando hay una situación de exclusión no participo en la agresión o integro. No necesariamente se debe tener una posición dominante en el grupo para ser defensor; por eso está muy bien la pregunta, porque se asocia, justamente, a que también existe ese rol.

El desafío en el trabajo sobre la dinámica es lograr que quienes son espectadores neutrales pasen a tener una actitud más proactiva de defensa. ¿Qué quiere decir? Por ejemplo, cuando hay una situación de exclusión, estoy en un horario de almuerzo y veo que una persona está sola, me arrimo y me pongo a comer con ella. No significa que tenga que ser amigo o amiga, sino tener un gesto que parte de la idea de que me puse en el lugar del otro.

Por eso, es muy importante trabajar estos temas con un abordaje de carácter pedagógico, porque hay que partir mucho de la gran diversidad que se da dentro de los centros educativos, y son los actores educativos los que tenemos que generar condiciones para que tengan herramientas para actuar y especialmente para hacer el seguimiento.

Fíjense en este detalle. Trajimos la investigación que hicimos para la ANEP entre los años 2012 y 2013, no porque hayamos trabajado en esos años en esta cantidad de liceos, sino porque es una tendencia que van a ver también en las otras investigaciones.

¿Cuáles son los espacios donde se dan estas agresiones? Me refiero a agresión física, agresión verbal -que es lo que se llama violencia simbólica directa-, agresión a través de mecanismos de exclusión -por lo general se denomina violencia simbólica directa-, agresión mediante mecanismos psicológicos o a través de internet. Cuando es presencial, la mayoría de las veces se da en la clase, con los docentes. ¿Por qué? Porque hacemos actividades de grupo o porque en el momento en que estamos desarrollando una actividad, escribiendo en el pizarrón o lo que sea, esas agresiones muchas veces no son tan evidentes, pero sí son constantes. Entonces, cuando se les pregunta a los estudiantes dónde pasa, la mayoría de las veces pasa en la clase, con los docentes; en los espacios compartidos, tanto pasillos como baños; en el patio; a la salida del centro.

Cuando vamos a con quién hablan, eso es lo más significativo. Para quienes sufren estas agresiones, los interlocutores válidos a los cuales recurren no somos los adultos, sino esencialmente los pares -le cuentan a un compañero, a una compañera- o el núcleo familiar. Hay un porcentaje altísimo que no lo habla con nadie porque sienten que si cuentan, la agresión va a ser peor. Hay distintos factores que actúan en el miedo a contar. Pasa con las distintas situaciones de violencia. Entonces, también cuando se desarrollan propuestas normativas o de política pública tienen que ir orientadas a trabajar con esas tres patas: trabajar con los estudiantes, que son quienes se enteran; trabajar con los adultos en docencia directa e indirecta que están en los centros, e involucrar a las familias. ¿Por qué? Porque la familia actúa especialmente en los mecanismos de contención y prevención, y hay estructuras protectoras en el vínculo de los padres con los hijos.

Hay un estudio que hizo la Junta Nacional de Drogas en 2008 o 2009, que lo ha repetido, que da como resultado un índice de involucramiento familiar. Creo que se seguía aplicando. Este índice mide la presencia de los padres en la vida de los hijos, en base a siete u ocho preguntas a ese respecto. La conclusión a la que han llegado las

distintas veces que han aplicado ese indicador es que a mayor presencia de los padres en la vida de los hijos, menor vulnerabilidad ante situaciones de consumo de sustancias.

Ese indicador nosotros lo tomamos para el caso del acoso escolar en el Uruguay, y lo aplicamos adaptado a las situaciones de violencia. Pasa algo similar: cuanto más presentes están los padres en la vida de los hijos, menos propensos a ser víctimas o agresores en situaciones de acoso o de violencia entre pares. Entonces, la tercera pata de esta mesa sobre la cual se tiene que trabajar es la familia y el involucramiento familiar.

Por otra parte, hay algo que hemos trabajado con Unicef, que es la dimensión de la participación.

La campaña de comunicación que para ellos prendió más fue una que hizo Unicef en el año 2014, en los congresos nacionales de estudiantes. ¿Saben cuál fue la consigna? Que ellos elaboraran una campaña de comunicación de estudiantes para estudiantes. El nivel de creatividad de ellos es muy superior al que podemos tener los adultos, porque además hablan el mismo lenguaje, se enfrentan permanentemente a estas cosas. Elaboraron una campaña con unos creativos que terminó teniendo una transferencia publicitaria, con unos afiches que hicieron en los liceos con frases elaboradas por los estudiantes. La imagen de la campaña eran los estudiantes. Esos afiches duraron años en muchos liceos. Es más: en algunos liceos todavía están, aunque poco deteriorados.

¿Qué significa? Es un indicador de cómo cuando los estudiantes les hablan a los estudiantes las estrategias, a veces, son mucho más eficaces que cuando surgen verticalmente del mundo adulto. Entonces, la dimensión de la participación estudiantil en todo esto es bien importante.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- En base al análisis que hicimos de las diferentes investigaciones, llegamos a algunas conclusiones y en la presentación pusimos algunas muy breves.

La persistencia es una característica diferencial.

Hay un tema que no hemos tocado, que es el clima escolar y los resultados educativos. Hay investigaciones que analizan el clima dentro de la escuela o del liceo, cómo se vive, y qué incidencia tiene en indicadores tales como la promoción, la repetición, la deserción, y también el acoso escolar. Cuando los climas escolares son más complejos, los indicadores obviamente son más complicados también.

Después, tanto las pruebas Terce de Primaria como las pruebas PISA a nivel de Secundaria, prueban que el acoso escolar afecta el rendimiento escolar. En 2015 y 2018 lo cruzaron, y tanto en Uruguay como a nivel internacional está más que probado que los chicos que son víctimas de acoso escolar tienen un menor rendimiento en las áreas que investiga PISA, que son matemáticas, lengua, ciencias y ahora también resolución de problemas.

Hay un tema con las edades. El promedio se da entre los ocho y los quince o dieciséis años; es la etapa en que se dan más situaciones de acoso escolar, y el pico está entre los trece y catorce años. En segundo de liceo es cuando se dan más casos de acoso escolar.

En cuanto a los espacios, es lo que decíamos recién: se dan en el aula. Cuando hemos trabajado dando charlas a nuestros colegas docentes, analizamos por qué se dan, y es básicamente por dos situaciones. Una es la agresión verbal, que la tenemos naturalizada. Ellos se hablan muy mal, nosotros lo tenemos naturalizado y no lo paramos. De repente, cuando ellos se hablan mal o se insultan, no todos los docentes les decimos:

"Pará, no es forma de hablar con un compañero". Esa forma de lenguaje que ellos tienen, que para muchos es normal, otros la viven como una agresión. Eso explica en parte por qué pasa tanto dentro del aula.

La otra explicación tiene que ver con la exclusión. Nosotros estamos en clase -soy profesor de Geografía y Santiago, de Historia- y decimos: "Chicos, sepárense en grupo; vamos a hacer una ficha de trabajo". Los chicos que son excluidos, que no están integrados, son dejados de lado. Entonces, nosotros como profesores o maestros debemos tener la precaución de que ese tipo de situaciones no se de. Nosotros decimos: "Los grupos tenés que armarlos vos, porque si no, a Juan o a María la van a dejar sola". Y el chiquilín que queda solo cuando se empiezan a armar los grupos tiene una vivencia devastadora para la autoestima. Eso también explica que el aula sea un espacio donde se den situaciones de acoso escolar.

Las investigaciones son muy claras. Cuando se pregunta a las familias quiénes son los responsables, dicen que las instituciones educativas; cuando se pregunta a los docentes, dicen que las familias.

Por otra parte, si bien en los alumnos hay una vulgarización del tema y todo es *bullying*: "Me están haciendo *bullying*, profe", cuando es una cosa puntual y no necesariamente es una sensación de acoso, los chicos tienen muy incorporada la situación de acoso, a veces mucho más que nosotros los adultos, los docentes.

Hay una diferencia generacional en la percepción del problema. Muchos de nosotros, los docentes, tendemos a relativizar las consecuencias del acoso escolar, porque recordamos que cuando íbamos al liceo nos pasó o le pasó a aquel.

SEÑOR PRESIDENTE.- No había una palabra para designarlo.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Exactamente. La ciencia todavía no lo había capturado como objeto de conocimiento.

En aquel entonces, era común, era normal, y hoy en día, aquel chico es un exitoso empresario, profesor o lo que sea. Pensamos que aquello no tuvo consecuencias mayores. Eso pasa, pero también sucede que las consecuencias de ser víctima de acoso escolar o ser acosador, en el adulto, son muy importantes. Está muy estudiado, no es una cosa que decimos nosotros. Toda la bibliografía, las investigaciones a nivel internacional y los estudios longitudinales que se han hecho con chicos que han sido víctimas o acosadores demuestran que en la adultez tienen dificultades importantes con el consumo de sustancias, con la violencia doméstica, con la ley, ni qué hablar de trastornos de ansiedad, depresión. Hay una correlación directa no de todos los chicos que fueron víctimas, no de todos los chicos que fueron acosadores, pero sí de algunos de los que participan. Eso es un problema de salud pública, por eso nosotros entendemos que se tienen hacer políticas públicas, porque el chico que está en esa situación le genera al Estado la necesidad de intervenir en otras áreas. Entonces, intervengamos a tiempo cuando los tenemos dentro de las instituciones educativas.

Después está lo que decía Santiago en cuanto al involucramiento de los padres, que es un factor clave: hay que trabajar con la familia.

¿Qué pasa con la víctima? Bueno, el 30 % se siente mal o muy mal de ánimo, según un estudio de la UM; 2 de cada 10 se sienten raros y fuera de lugar, y hay más ausentismo, dicho por PISA. La Unesco identifica mayor consumo de alcohol, tabaco y cannabis en las víctimas, más abandono y dificultades de sueño relacionadas con el hecho de ser víctimas de abuso escolar. De la investigación que hicimos nosotros, en 2013, surge que hay temor de ir al liceo. Y luego tenemos el factor de la autoestima: ser

víctima de acoso escolar implica una afectación muy importante; quizás esta es una de las cosas más complejas y más peligrosas de la situación.

SEÑOR BRUM (Santiago).- En el estudio de PISA se dice que uno de cada diez alumnos tiene baja satisfacción con su vida. En un porcentaje menor -porque es menor, pero a veces es el más evidente-, inclusive hay ideas de autoagresión o de agresión hacia los objetos. En las pruebas internacionales muchas veces se pregunta eso. Ahora bien, la autoagresión puede tener alguna ideación de muerte, pero eso se da en un porcentaje aún menor. El tema es que del total de casos, de ese 26 %, si pensamos en Uruguay, el porcentaje que tiene ideas de autoagresión es muy pequeño. ¿Quiere decir que no hay que atenderlos? ¡Hay que atenderlos, claro! La idea es que no tenemos que llegar a esos casos; hay generar una batería de medidas para evitarlos.

Muchas veces, cuando desde lo teórico nos paramos en esos casos, tendemos a generalizar todos los casos de agresión y de *bullying,* y a partir de ahí se trazan propuestas. Eso genera problemas conceptuales y metodológicos, porque hay un sector importantísimo de ese porcentaje que requiere otra batería de medidas, que son punitivas. Es evidente que cuando hay un alumno o alumna que tiene baja satisfacción con su vida, vive una violencia permanente y, además, fácilmente se identifica a una estudiante o a un estudiante que realiza la agresión y la sostiene en el tiempo, deben tomarse medidas disciplinarias en el marco de las instituciones educativas.

Por eso es que los estudios internacionales dicen que las instituciones que valoran los vínculos, que trabajan en su promoción y, a su vez, tienen sistemas normativos producto del acuerdo entre los actores, con participación de los padres, de los estudiantes y de los docentes, además deben ser lugares en los que se respete lo disciplinario. Es importante que la institución diga: "Esto no se acepta". Es lo mismo que en la familia: "No, no; agresión entre hermanos no. Esto no se permite en casa". Cuando en los centros esas reglas están claras y se respetan, cuando hay un énfasis en lo disciplinario, es importante trabajar los aspectos convivenciales. Si solamente hacemos énfasis en lo disciplinario, luego eso nos genera problemas de política educativa, y no abarcamos ni trabajamos en profundidad con todo el panorama. ¿Me explico? Ese es uno de los grandes hallazgos de la investigación y parte de lo que decíamos inicialmente sobre los posicionamientos teóricos.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Hay algunas cosas que también pueden ser de interés de los legisladores: no hay diferencias en lo socioeconómico. La situación de acoso escolar se da tanto a nivel del quintil 5 como del 1. Quizás lo que cambia es la modalidad de agresión, pero la cantidad de acoso escolar es igual en todos los quintiles. Eso es una característica.

En cuanto al género tampoco hay diferencia. Es decir, el nivel de agresión de chicas y chicos es similar. La única diferencia es que los chicos acosan a chicos y chicas, y, por lo general, las chicas acosan solo a chicas. Pero en cuanto a que los chicos son más acosadores que las chicas, no es así; no hay diferencias. Son características internacionales; nosotros las corroboramos en las investigaciones que realizamos en Uruguay, pero en la bibliografía mundial es lo que se verifica.

Entonces, cuando uno piensa la intervención, debe hacerlo desde ese lugar; es lo que el teórico Dan Olweus llamaba "disonancias externas". Él decía que en las primeras investigaciones uno tiende a pensar que, si sos gordito, usás lentes o lo que sea, sos cartón ligador para que te hagan acoso escolar. Él llama a eso disonancias externas y expresa -nosotros lo compartimos, basados en la experiencia- que de las investigaciones surge que la única disonancia externa -lo hemos visto- es el tamaño: si sos chico de tamaño, tenés más probabilidad de que te molesten porque tenés menos capacidad para

defenderte; que ya se mencionó que una de las características más claras es la posibilidad de la persona de defenderse o no. Pero no hay otra característica física que lleve al acoso. A mí, que soy pelado, me van a decir Pelado. La forma en que yo responda a ese apodo, que puede ser insultante y humillante para mí, va a hacer que yo me transforme o no en víctima de acoso. Entonces, va más por el lado de la personalidad y por determinadas características que, obviamente, tienen las víctimas; no cualquiera lo es. Esos elementos son los que hay que tomar en cuenta a la hora de pensar un protocolo.

(Diálogos)

SEÑOR BRUM (Santiago).- Antes de la ronda de preguntas, que son muy importantes, queríamos cerrar con algunas cositas. Disculpen, pero es un tema interesante y tiene sus complejidades.

Una de las cosas que pensamos, por lo general, es dónde nos posicionamos en Uruguay con relación a esta temática. Existe la idea de que en Uruguay el *bullying* ha aumentado y de que estamos arriba en a nivel internacional, y eso no es así. Una de las ONG que estudia mucho estos temas es Bullying Sin Fronteras. Según los datos que manejan, Uruguay está en el margen que señala PISA: entre 20 % y 30 %. En América Latina tenemos los casos de Brasil y Perú; en el mundo anglosajón, del lado americano, Estados Unidos; en América Central, México; en Asia, China y la India; y no hay que olvidar a Australia, en Oceanía.

Uruguay está un poquito por arriba del promedio de los países de la OCDE. Es más: si miramos los resultados y el *ranking* de PISA -el gráfico que estamos exhibiendo no ayuda mucho, por la cantidad de datos que contiene-, Uruguay está casi en el 26 %, dos lugares arriba del promedio. Hay países latinoamericanos que están bastante por encima y otros, por debajo.

Los que han tenido más resultados con los temas que mencionaba Juan Carlos son los escandinavos: Noruega está en el 18 %; Finlandia, tomada como ejemplo por su educación, está en un 17 %. A su vez, España, que ha desarrollado políticas en esa dirección, está en un 17 %. En fin, es significativa la reducción de la problemática con relación a Uruguay, donde tenemos un 26 %, pero son países que acumulan décadas de trabajo en la temática, y Uruguay no está en el peor lugar de la tabla.

Con relación a lo que se viene trabajando hoy en día sobre el tema, quiero comentarles que se está por aprobar un plan nacional de convivencia. Esto lo pueden consultar en la ANEP; el área de derechos humanos de esa Administración está por aprobarlo. Es importante vincular y coordinar el trabajo legislativo con determinadas políticas públicas que están en proceso de aprobación.

El plan curricular que se va a aplicar este año incorpora las habilidades socioemocionales. Planteamos esto el año pasado, cuando con Unicef presentamos el informe de cuál sería el horizonte óptimo. Es decir, estamos transitando el camino y trabajando en esos temas, además de hacer un montón de orientación en cuanto a políticas que faltan. Seguimos avanzando en esa dirección.

Con referencia a la indagación cuantitativa, hay un desafío de la política pública en cuanto a indagar y medir, a fin de tener un parámetro de comparación sobre el acuerdo de los indicadores; PISA es un buen elemento para cumplir con eso.

No vamos a profundizar en lo que mencionamos del trabajo con los actores; solo queremos mencionar algunas cosas del proyecto que ustedes nos entregaron, a fin de cerrar.

Voy a aclarar algo. La ley de 2013 mandata a hacer un protocolo que nunca se llegó a concretar. Lo que realmente le va a dar capacidad operativa a los actores es el protocolo.

Tenemos conocimiento -porque fuimos de los consultados- de que está en los planes de la ANEP hacer un protocolo de actuación ante situaciones de acoso escolar. El área de derechos humanos está trabajando en eso. El protocolo permitiría trabajar sobre esta cantidad de actores y saber cómo actúan los actores educativos frente a estas situaciones.

¿Por qué digo esto? Porque la ley de 2013, si bien se promulgó, reitero que no se llegó a implementar completamente. Ahí aún hay un déficit de política pública con respecto a esa ley que la creó un diputado de Soriano.

Planteamos esto porque a nivel legislativo también hay que saber qué cosas todavía no se han implementado; hay un déficit de políticas públicas con relación a lo que plantea la ley.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- En líneas generales, leímos el proyecto de ley y la discusión posterior. Básicamente, coincidimos con lo que planteó la diputada Fajardo en diciembre de 2021, que fue cuando se discutió esto: hay una ley vigente y entendemos que lo que falta es hacer el protocolo. El mapa de ruta que se hizo en 2017 -nosotros lo manejamos- es un paraguas; contiene una cantidad de medidas que está bueno implementar porque son muy útiles e, indudablemente, nos dan una serie de líneas de trabajo. Pero lo que dice la ley de 2013 es que debe haber un protocolo para tratar el acoso escolar, concretamente, un protocolo que diga qué tenemos que hacer ante dichas situaciones. Se trata de implementar la detección e intervención en casos de acoso escolar. Eso es lo que dice la ley, y no está hecho.

Nosotros estamos en esto, somos interlocutores, nos llaman del área de derechos humanos del Codicén, conocemos a diferentes actores que están entre las autoridades actuales y también de las anteriores. Sabemos que hay un plan de convivencia en ciernes y la idea de elaborar este protocolo, pero, desde nuestro punto de vista, elaborar una ley como la que se plantea no sumaría. Entendemos que se debe cumplir con la ley que ya existe, que, además, fue aprobada por unanimidad en comisión y en la Cámara, por lo cual supongo que cuenta con el acuerdo de los diferentes partidos políticos.

El protocolo debe tener herramientas concretas, para bajar a tierra todo esto. Hablamos de capacitación a los docentes y de la bajada a tierra en cuanto a qué hago yo. Nosotros tenemos otra formación, además de la de profesores, pero la mayor parte de los maestros y docentes salen del IPA y de Magisterio y esto no lo trabajan.

SEÑOR REPRESENTANTE AMIGO DÍAZ (Óscar).- Rápidamente, aprovecho a referirme a este último planteo, sobre el que quería preguntar.

Juan habló de la capacitación del docente. Yo quisiera saber si está previsto incluir algo al respecto en las currículas de formación docente de los diferentes institutos.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Que sepamos, no. Lo que sí sabemos es que en el nuevo marco curricular, en la reforma educativa que se está discutiendo en este momento, se incluye la educación socioemocional. Si se incluye, lo que decimos es que, como profesores, a mi compañero lo prepararon para enseñar Historia y a mí, Geografía; no nos prepararon para enseñar e impartir habilidades socioemocionales, lo que se llama "contenidos convivenciales". Ese es otro aspecto. En nuestra juventud y en nuestra infancia, nosotros aprendimos a convivir conviviendo en la calle, en la iglesia, en el club de barrio. Hoy, el enclaustramiento que tiene la sociedad provoca que ese tipo de

instancias no se den. Entonces, a los chiquilines hay que enseñarles a convivir. A eso refieren los contenidos convivenciales; se trata de aprender a escuchar, aprender a hablar, aprender a resolver un conflicto, aprender a sentir empatía y a ponerse en el lugar del otro. Respecto de todos esos contenidos que son los que seguramente estarán en esta nueva reforma educativa resulta necesario capacitar a los docentes para que puedan trasmitirlos. Como dije, salimos del IPA sabiendo enseñar la materia que elegimos estudiar, no este tipo de temas.

Entonces, esa es una de las cosas del proyecto que entendemos en líneas generales. Analizamos artículo por artículo; si quieren podemos hacer un racconto. Pero acordamos con la visión de la diputada en que hay una ley vigente que no se ha reglamentado en cuanto a la concreción de este protocolo.

Hay otro aspecto: que en el proyecto de ley de la diputada Reisch ella plantea que lo que quiere es extender el concepto de acoso a organizaciones fuera del ámbito escolar. El *bullying*, en todo el mundo, es acoso escolar, es dentro de una institución educativa.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Eso no quiere decir que no existan situaciones similares en clubes de barrio, deportivos y demás. Lo que pasa es que si vamos hacia una ley que después tiene implicancias para toda la población, como la gran mayoría de estos casos se producen en los ámbitos educativos, se genera un problema con el contenido en la iniciativa que nos mandaron, y es que al querer involucrar otras situaciones, ubica esto en la órbita del INAU. Entonces, lo saca de un ámbito de competencia que debería ser la ANEP porque el grueso de los casos está allí.

Entonces, se genera una institucionalidad que no tiene trayectoria de trabajar la cuestión más que en los vínculos en los ámbitos educativos y eso les puede provocar un problema de implementación de política. Se entiende, porque quien quiso impulsar este proyecto dijo: "Queremos contemplar también las otras situaciones", y se para desde ahí para tener al INAU que abarque todo, pero genera esa dificultad.

Es más, como decía Juan Carlos, si se va a lo internacional, en la gran mayoría de los estudios -no hemos encontrado ninguno; incluso cuando nos mandaron esto nos conectamos con colegas que estaban en Argentina que han experimentado sobre estos temas y nos dicen lo mismo-, se ve que si bien estas situaciones se trasladan, siempre hay un elemento vinculante que parte del ámbito educativo, o por lo general tiene una transferencia. Tiene que ser como el ámbito natural de que cualquier iniciativa legislativa debería considerar esos aspectos, y es el problema que tiene el proyecto que nos planteaban.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Hay un artículo que propone generar como un encargado de convivencia en estos club de niños, CAIF, centro, el lugar que sea; ahí nosotros lo vemos extremadamente complicado de implementar. Porque si estamos diciendo que los docentes no tenemos formación y nos cuesta a veces manejar ciertas situaciones de convivencia como las que se dan, indudablemente aquí estamos hablando de gente de la sociedad civil que no tiene formación en ello.

Le vemos un grave problema de implementación. La idea nos parece muy buena, porque indudablemente esas cosas pasan fuera del ámbito educativo, aunque para llevarla adelante tenemos dificultades importantes.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Les pongo un caso reciente de acoso en el que actuamos como actores docentes.

A un estudiante, en un caso de acoso escolar, lo dejan afuera de un salón, agresión mediante; se habla con los estudiantes; se habla con él: manifiesta que no quiere ir al

liceo, que se siente mal, que le cuesta dormir, es decir, todo lo que pasa con estos casos. Además, manifiesta algunas ideas complejas de autoagresión asociadas a su relato cuando pasan estas cosas. Inmediatamente, en reunión de profesores, se habla con los docentes, identificando quiénes son los adultos referentes del estudiante para que le hagan un seguimiento y se le da espacio al departamento psicológico, dando también espacio a las familias.

Una vez que surgen estas situaciones, evaluando cada caso, se requieren acompañamientos de distintos actores; y el que se coloque la responsabilidad en un referente, que a veces no existe o bien no tiene el perfil, genera una dificultad. Trabajando durante años en la temática ese aspecto del proyecto lo vemos…al menos debería elaborarse el protocolo, ver las experiencias que surjan, para luego medir qué pasa con los actores, cómo actúan, cómo se dan los procesos de seguimiento para evaluar si efectivamente amerita que a nivel legislativo se cree un rol con esas características.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Lo otro es respecto a algunos indicadores que marcan ahí. Depende la investigación que se tome, porque dice que estamos en el lugar 14 en el mundo. Eso depende de qué investigación. Si tomamos la de PISA, que nosotros entendemos que es seria, no estamos en ese lugar.

Y en relación al suicidio, indudablemente hay chicos que a veces terminan tomando esa decisión por una situación de acoso escolar. El tema del suicidio es un problema nacional gravísimo que tenemos y normalmente es multicausal. Puede ser el desencadenante final la situación de acoso escolar, pero no necesariamente o muy pocas veces el suicidio sea por situación unicausal. Normalmente es multifactorial. Ese porcentaje que se maneja yo también lo tomaría con alfileres respecto al tema del suicidio. Aparte, si miramos los porcentajes, no hay nada comparable cuando es tu hijo, tu amigo o tu hermano el que se suicida. Pero debemos tener en cuenta que el 99 % no se suicida y tiene consecuencias también muy importantes, como trastorno de ansiedad, depresión, mal rendimiento en la escuela. Hay consecuencias muy importantes que no tienen que ver con el suicidio y que nos obligan, como educadores y como parte de la ANEP, a desarrollar este protocolo que está en el debe.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Dentro del material que nos habían enviado, una de las ideas que estuvieron sobrevolando fue la de elaborar acciones a nivel del legislativo. Nos pareció bien interesante, porque este Poder tiene mucho que decir. Especialmente generar estrategias. Está el Parlamento estudiantil; sería bueno generar una cantidad de acciones para que haya un trabajo de la comisión o del Cuerpo orientado a la participación estudiantil, para que ellos elaboren propuestas sobre estos temas. Hay cosas que hicimos a nivel nacional y estaríamos innovando si el Parlamento se involucra en acciones dirigidas a los estudiantes, parándose en la fortaleza que tiene el Poder Legislativo, que es la participación. Hay un acumulado, pero también un interés de las políticas públicas para trabajar.

Les planteamos, como ciudadanos que trabajamos el tema, una idea que puede estar buena: que como comisión puedan colaborar con las iniciativas del Parlamento estudiantil vinculadas a este tema, que no es menor. Entre 20 % y 30 % de los estudiantes sufren esta situación y una acción del Parlamento, desde el punto de vista de la opinión pública, tal vez sea mucho más efectiva que generar todo un andamiaje legislativo con problemas de implementación, cuando una ley que es genérica -pero no se terminó de aplicar totalmente- está vigente.

SEÑORA REPRESENTANTE FAJARDO RIEIRO (María).- En primer lugar, quiero agradecer que estén acá, es un tema muy fascinante. Yo tenía tres preguntas para hacer,

las cuales fueron respondidas a lo largo de su exposición, y la última era la que mencionaron sobre el Parlamento estudiantil: qué pensaban que podíamos hacer para ayudar.

Gracias a la generosidad de ustedes y creo que quedamos fascinados con la presentación.

Muchísimas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE AMIGO DÍAZ (Óscar).- Me pareció muy interesante, aporta muchísimos elementos para entender y acercarse un poco más cabalmente a la problemática cuando uno no tiene elementos previos de trabajo en estos temas que, además, como decían ustedes, es una situación muy sensible y con un porcentaje alto de incidencia lo que pasa en los centros educativos con los niños y los adolescentes.

A mí me interesa el factor participativo, sobre todo en Secundaria, porque quizás allí haya otras formas de hacerlo propias de los adolescentes en la etapa en la que están y la interacción, por ejemplo, con los centros de estudiantes. No lo digo como un factor determinante. Pero en la medida en que los estudiantes organizados tomen este tema como un problema puede ser un ámbito donde se discuta, promoviendo la discusión de estos temas como un factor que les importa a ellos mismos solucionar o al menos tratar. No sé si hay alguna experiencia en ese sentido, y puede ser el núcleo desde donde se discutan estos temas, más allá de lo que pasa curricularmente quiero decir.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Una de las investigaciones que vimos analizó el tema de los consejos de participación, órgano creado en la ley de educación del 2008 que incluye a docentes, padres, alumnos y la comunidad. La parte no linda es que no se había llegado a conformar totalmente; creo que un 70 % no había logrado llegar.

Sin embargo, cuando lo cruza con el clima escolar -problemas de conducta, estos indicadores duros en la promoción- los liceos en los cuales los consejos de participación estaban funcionando tenían mejores indicadores de comportamiento y de rendimiento. O sea que eso que ya está en la ley de educación vigente; es un instrumento creado, y en los liceos y centros de educación técnica hay un porcentaje mayoritario que se ubican en el interior de la República. Ahí, este tipo de problemas son menores. O sea que podría concluirse que los consejos de participación o la participación de los diferentes actores sería factor protector frente al acoso escolar.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Hay un índice que crea el Ineed, llamado índice de participación del estudiante, que miden las instituciones, donde se recibe la opinión de los estudiantes. La opinión de los estudiantes es integrada por los actores educativos. Capaz que alguna iniciativa vinculada con ese antecedente del INED la pueden tener. Coincido con lo que decía Juan Carlos en relación a lo institucional. A veces hay definiciones de política pública; no tenemos la propuesta del Plan Nacional de Convivencia, sabemos que está el proceso, pero aún no tenemos el documento.

A veces puede suceder que no hay una priorización de los consejos de participación que requiere determinado andamiaje institucional, pero sí el sistema tiene una cantidad de acciones vinculadas a la participación estudiantil; por ejemplo, los encuentros nacionales de estudiantes. Lo importante acá es ver qué mecanismos, dentro de lo que hay, pueden favorecer la participación, que es importante en la construcción de los climas escolares y, obviamente, en la generación de estrategias.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- Les agradezco la solidez de la exposición.

Me quedo con algunas dudas vinculadas con el impacto del flujo migratorio que ha tenido Uruguay, lo que, dentro de lo que es el *bullying*, puede provocar xenofobia. Esos datos no se manejaron. Consulto si ustedes tienen alguna bibliografía que recomienden o materiales que tengan que ver con ese tema, o si hay algún tipo de estudio vinculado con ese impacto en Uruguay.

El otro tema tiene que ver con el impacto vinculado con las redes sociales, con el uso de dispositivos, de lo que ustedes hablaron. Muchas de esas situaciones se dan dentro del propio ámbito escolar, ya que los jóvenes utilizan sus celulares dentro de ese ámbito. ¿Qué impacto tiene eso que es muy complejo? ¿Tienen algún material o conocen de algún estudio con respecto a ese acoso, que es el que hoy, en la actualidad, en las redes sociales -ustedes hablan de la huella digital- es el que impacta mucho más porque a veces se va reproduciendo todo el tiempo?

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Hay dos investigaciones. Una es del Mides y de la ANEP, sobre convivencia y discriminación, del año 2019. Se hizo con el respaldo del BID. La otra es del Mides y del INJU, y es la Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, de 2013.

La de 2019 trata el tema de la discriminación de los inmigrantes. Hay un número importante de inmigrantes que se ha incorporado a nuestro sistema educativo. Si bien este elemento de discriminación no es fuerte, sí hay una tendencia mayor a que los chicos inmigrantes sufran acoso escolar. A esas conclusiones llega la investigación del Mides.

Con relación a la segunda parte de la pregunta de la señora diputada Mato, está el estudio Kids Online, de Unicef, en el que se analiza muy profundamente la relación de los niños y de los adolescentes con las nuevas tecnologías. Lo hacen cada tantos años; ahora les toca hacerlo nuevamente. El que analizamos nosotros decía que el 7 % de los chicos era víctima de *ciberbullying*; a veces se le llama ciberacoso, pero eso es diferente, es otra cosa. El ciberacoso es el *grooming*, de persona a persona, y puede ser entre adultos. El *ciberbullying* implica la sustitución de identidad, excluir a la persona de los grupos sociales, publicar una foto humillante y pasarla al Instagram de la clase. Eso está analizado en el estudio Kids Online, que es internacional. En el caso del de Uruguay, da que el 7 % de los chicos entre once y dieciséis años es víctima de *ciberbullying*.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Con relación a la agresión digital, hay una guía que hizo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, del año 2018, que es muy buena porque analiza todas las manifestaciones que tiene la agresión a través de internet entre estudiantes y posee orientaciones para las familias y para los actores educativos y sociales. Está muy bien y es el complemento de Kids Online; diría que son las dos publicaciones en la región sobre estos temas de agresión a nivel digital.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos profundamente esta exposición que fue absolutamente esclarecedora en un montón de aspectos. Como dijo la señora diputada Fajardo, muchas de las preguntas que teníamos anotadas fueron respondidas en el correr de su participación.

Quedamos a las órdenes. Realmente, ha sido un gusto recibirlos. Esperamos mantener contacto en el futuro.

SEÑOR NOYA (Juan Carlos).- Para nosotros ha sido un verdadero placer que nos hayan invitado. Es un honor estar en el Parlamento y poder aportar. Trabajamos este tema desde 2010 y nos apasiona. Creemos que hay mucho para hacer y nos parece muy relevante que el Parlamento destine parte del tiempo a tratar el tema. Cuentan con nosotros para cuando sea.

SEÑOR BRUM (Santiago).- Les agradecemos la disposición y la escucha. Sabemos que es un tema que les interesa. Realmente, estamos convencidos de que la política pública, si toma este tema, y si el Parlamento tiene acciones vinculadas con él -que no necesariamente tienen que pasar por lo legislativo; tal vez sean otro tipo de acciones- se da un mensaje a la sociedad bien importante. Como decíamos, desde el mundo adulto no percibimos la dimensión y las implicancias que tiene esto para las estudiantes y los estudiantes.

Es un privilegio que nos hayan invitado a esta instancia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

Se levanta la reunión.

